
“十三五”上海深化改革的 思路研究

课题组¹

(上海市发展改革研究院 200032)

【摘要】：“十三五”是我国对外开放广度和深度不断拓展的重要历史时期，要求新一轮改革必须立足全球视野，对接国际惯例，参与全球治理。本文从“十三五”上海改革的主要特征和阶段瓶颈切入进行分析，对改革的重要事项进行分类归纳，提出“十三五”上海改革要以政府改革和国资改革、以自贸试验区创新和科技创新作为突破口的观点，以及具体推进的重点内容。

【关键词】：改革思路 “十三五” 上海

一、“十三五”改革的主要特征和阶段瓶颈

(一) 主要特征

1、全覆盖：全面改革

按照党的十八届三中全会的部署，改革覆盖的领域包括政治、经济、社会、文化、生态等各个方面，体现未来一段时间全面改革的总体特征，因此“十三五”时期的改革布局将形成以经济领域为主向由经济体制改革为牵引，其他改革同步加速推进的基本态势，传统改革涉及较少的政治、文化、生态等领域打开改革的新空间，同时，对改革创新的重点、改革资源的布局也提出了新的要求。

2、顶层性：整体安排

由于未来改革进入到深层次的重点领域和关键环节，需要建立“从上到下”，“从点到面”的顶层设计，改革的推进过程中，既要发挥基层智慧，也要突出目标导向、战略导向，一些重大改革的推进在机制上将形成总体目标、路线图、时间表等整体性的安排，改革的系统性、综合性、协调性将不断增强。

3、市场型：市场驱动

发挥市场的决定性作用成为下一轮改革核心理念，厘清政府与市场的边界，找到政府与市场作用的最佳结合点，形成改革的新红利，是未来改革的基本方向。政府改革更加注重引入市场机制，优化市场环境；国企改革重在引入社会资本，增强国

¹**作者简介**：课题组成员：赵宇刚，上海市发展改革研究院体制改革研究所所长；沈杰，上海市发展改革研究院信息咨询中心主任；王果，上海市发展改革研究院体制改革研究所副所长；韩佳，上海市发展改革研究院体制改革研究所所长助理。

资的市场能力；社会改革、生态建设等其他领域同样需要发挥市场的资源配置功能。

4、普惠制：制度创新

未来改革的方式要从政策驱动转变为制度驱动，通过制度性的安排解决发展过程中的共同瓶颈，而不再通过特殊政策，扭曲市场价格、市场环境，突出普惠制的改革理念，为各类社会主体建立平等、透明、高效的制度环境。

5、法治化：程序规范

未来改革要突出法治化的特征，在法律的框架内，按照合理的程序，将改革创新的内容固化，形成可复制、可推广的制度实践，使改革成为可预期、可监督、可参与，避免改革成为少数人、少数利益集团维护自身利益的工具。

（二）阶段瓶颈

1、高水平市场化的基础格局仍未形成

政府对于市场的过度干预作用仍然较强，政府改革、国资国企改革等存量改革的任务仍然很重，与建立高水平市场化相适应的基础性制度环境格局还远为形成。为此，“十三五”期间，改革的主要瓶颈是放松政府管制，让市场的发育进一步加快，改革国资国企，让市场的力量进一步壮大，完善市场体系，让市场的功能进一步增强。

2、高标准国际化的制度构建仍未形成

与“四个中心”和建设具有全球影响力的科技创新中心等重大战略目标相适应，与国际惯例高标准对接的体制机制仍然处于探索试点阶段，自贸试验区的创新平台的突破效应和辐射带动效应还需要进一步发挥，未来代表国家参与全球治理体制的构建与创新方面还有很大的提升空间，承担国家新一轮开放的先行者的任务仍然很重。

3、高通量整体性的改革布局仍未形成

改革缺乏整体部署、资源分散、效应平淡、社会参与不足等问题仍然是上海改革深化面临的突出瓶颈，与国家全面深化改革大规模、批量化、整体性的推进机制、节奏和布局相适应的改革战略明显不足，主动改革、系统改革、整体改革的意识亟待克服。

二、“十三五”改革总体思路

（一）主要思路

1、以政府改革和国资改革为突破口，着力改变上海发展环境的基础格局。“强政府、大国资”是上海经济结构、制度环境的基础格局。“十三五”时期上海改革的全面深化，必须打破改革的惯性路径，优化基础格局，重点是推动政府管理模式从行政主导走向市场主导、社会参与的方向转变，进一步加大简政放权力度，放松市场管制，注重为市场主体提供法治、透明、高效、廉洁的制度环境。重点推进国资国企改革，把发展混合所有制和完善国资股权转让平台作为改革的重点，增强国资的市场流动性，分离国资国企的所有制属性和市场经营属性，改变国资的特权地位，为各类市场主体创造平等竞争的空间。

2、以自贸试验区创新和科技创新为突破口，着力形成上海改革深化的新动力。“十三五”时期上海改革深化面临重大机遇，

以自贸试验区为平台的新型开放试点和以建设具有全球影响力的科技创新中心成为上海新一轮改革推进的重要动力。未来上海改革将形成开放倒逼、创新倒逼——“两个倒逼”的驱动机制。以自贸试验区的试点创新为突破口，在更高水平上与国际惯例对接，进一步推动上海建设全球城市，体现全球综合竞争力。以科技创新体制改革为突破口，率先探索建立创新驱动的发展机制，同时为集聚全球创新资源，推动自身经济结构转型，并带动整个长三角产业能级提升，形成具有全球影响力的科技创新中心提供制度保障。

(二) 重点改革领域

“十三五”时期改革与之前不同，总体的改革事项和路线基本确定，为此，上海的改革重点就是要以党的十八届三中全会确定的改革事项为总体要求，结合上海“十三五”时期改革的目标要求，形成相应的改革重点。课题组研究提出“十三五”时期上海改革的重点是“六大领域，三个类型”(见下表)，其中三个类型分别是率先突破类、重点聚焦类、落实跟进类。率先突破类是指上海在“十三五”期间能够在全国率先突破，形成示范的项目；重点聚焦类是指“十三五”期间，上海需要着力关注、加快形成重要成果的项目；落实跟进类是指“十三五”期间，国家会有总体的改革部署，需要地方加紧落实、及时跟进的项目。

具体而言，六大领域主要是指：一是聚焦经济转型。重点在“四新经济”发展机制、产业园区功能提升机制、高端资源集聚机制、国资国企改革以及相关税制管制创新等方面形成突破。

二是聚焦区域治理。重点在政府管理体制、城乡统筹发展、财税体制等方面加大改革创新力度，着力推动事中事后监管机制，清单化、服务化、标准化政府行政服务模式，城市建设投融资体制，市、区、街镇管理体制优化，公共服务供给，城乡统筹发展以及社会组织培育发展等改革，引入“善治”理念，形成突破。

三是聚焦社会发展。重点落实 2014 年上海市委 1 号课题成果，加大社会管理创新，提升公共服务水平，结合上海城乡二元结构特点，着力推动社会事业均衡布局，不断完善社区治理体系、街镇公共服务体系等。

四是聚焦科技创新。重点在创新人才集聚机制，创新产业和项目落地机制，跨区域创新合作机制，国际化、专业化、市场化的创新孵化机制等方面形成突破。

五是聚焦新型开放。重点围绕自贸试验区创新试点和示范效应的辐射对接，加强产业联动和制度复制，着力围绕跨境电子商务与配套服务业发展机制、要素市场离岸交易体制、文化创意等服务业开放机制、贸易监管机制、投资管理制度以及相关的金融创新机制等方面形成有效对接。

六是聚焦生态保护。重点从区域资源环境承载力和建设低碳城区的要求出发，探索生态保护与区域发展的协调机制。

表“十三五”上海全面深化改革重点领域

改革重点	所属领域 (全面深改决定)	率先突破	重点聚焦	落实跟进
------	------------------	------	------	------

经济转 型	坚持和完善基本 经济制度	★非公有制经济发展体制★ 开展非公有制经济进入特 许经营领域的相关试点	◆发展混合所有制经济 ◆创新国有资产经营模式 ◆支持国有资产向新兴领 域集中 ◆推动非公有制经济参与区 属国企改制上市、兼并重组、 项目投资模式	•完善产权保护制度 •完善国有资本经营预算制度 •完善国有资产监管体系 •探索国有企业“走出去”战 略
	加快完善现代市 场体系	★土地二次开发机制 ★新兴金融发展机制 ★发展跨境电子商务	◆探索发展平台经济 ◆农村集体建设用地入市 ◆探索产业结构调整中的落 后企业淘汰机制	•金融市场体系创新 •社会信用体系建设 •创新价格管理机制 •创新市场监管体制
区域治 理	加快转变政府职 能	★行政行为标准化建设 ★“二级市”管理体制 ★新城建设管理体制	◆行政审批制度改革 ◆事中事后监管 ◆综合执法体系	•政府机构改革 •事业单位分类改革 •政府绩效考核体系 •电子政务 •依法行政
	深化财税体制改 革	★区与街镇的事权和责任相 适应的机制	◆推进“营改增”税制改革 ◆探索事前绩效评估与预算 编制紧密结合的机制	•改进预算管理制度 •完善税收制度 •建立跨年度预算平衡机制
	健全城乡发展一 体化体制机制	★区镇联动发展模式 ★撤制镇的联动发展模式★ 创新城市投融资机制	◆城乡公共服务均等化 ◆创新村镇规划体制 ◆农村居民收入增长机制 ◆农村基础设施投入机制 ◆农村集体经济改革	•建立城乡要素流动机制 •探索公共资源均衡配置模式
社会发 展	推进社会事业改 革创新	★推进教育、医疗联合体建 设 ★推动“创业型”城区建设	◆推动市级公共事业发展的 规划落地 ◆推动建立来沪子女分级入 学机制	•落实国家教育综合改革试验 区创新举措 •推动公立医院改革 •完善养老保障体系

			◆完善养老综合服务体系	•建立覆盖城乡的医疗保障体系 •梯度化公共服务模式
	创新社会治理体制	★探索强镇扩权试点 ★推动设立镇、大型居住区、农村集中居住点基本公共服务单元	◆完善街、镇公共服务供给体系 ◆建立街镇城市网格化管理中心 ◆加快发展各类社会组织	•深化街道体制改革 •完善居民区治理体系 •完善村级治理体系 •加强社区工作者管理 •组织引导社会力量参与社区治理 •深化拓展网格化管理 •建立人口规模的综合调控机制
	推进文化体制机制创新	★探索社会力量参与公共文化运行管理	◆完善文化管理体制 ◆构建公共文化服务体系 ◆创新文化产业发展机制	•推动文化对外开放

(续上表)

科技创新	加快完善现代市场体系	★深化区校合作机制 ★科技创新产业化机制 ★研究制定科技创新权责清单。 ★探索形成科技创新综合管理模式	◆完善产学研用一体化机制 ◆推动产业转型用地制度改革 ◆发展技术创新中介服务体系 ◆完善创新人才的激励、集聚机制	•科技成果转化体制改革 •科技经费管理改革 •科技创新组织模式 •技术交易市场体系
新型开放	构建开放型经济新体制		◆加强与自贸试验区的产业联动 ◆推广负面清单管理模式 ◆推进一口受理、综合审批、	•放宽投资准入 •推进贸易便利化 •推动“一带一路”和长江经济带建设

			高效运作的服务模式 ◆推动服务业开放和金融创新	
生态保护	加快生态文明建设	★建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制 ★推行环境污染第三方治理	◆推动主体功能区建设 ◆完善生态保护转移支付 ◆明确区域资源环境承载力 ◆推进低碳城区建设 ◆加快郊野公园建设	•健全自然资源资产产权制度和用途管制制度 •划定生态红线 •探索编制自然资源负债表 •实行资源有偿使用制度和生态补偿制度

三、“十三五”改革重点任务

根据党的十八届三中全会对于改革工作的全面部署，到2020年，上海的改革总体目标是在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的改革任务，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。立足上海的实际，改革可以重点围绕以下五方面具体展开。

（一）加快转变政府职能，着力提升政府治理能力

1、厘清政府与市场边界。一是明确政府管理新一轮改革目标。上海政府管理改革要与国际大都市对标，提高政府管理与国际惯例相适应的能力；要以坚持社会主义市场经济体制为目标，提高政府与市场相容的能力；要与经济社会发展新常态和“创新驱动转型发展”的要求相适应，提高政府的公共服务能力，加快政府治理能力现代化进程。

二是转变现有的政府管理方式。强政府模式下政府往往过多介入各个领域，政府办事成本大、效率低，还得不到市场和社会的认可，必须加快推进政府权力清单和责任清单制度建设。如在投资领域，地方融资平台进一步清理，政府财政已无法支撑大规模的投入，这就倒逼政府投资从竞争性领域加快退出，主要在基础设施建设、提供公共产品或公共服务等领域发挥作用，要求政府出台政策，撬动社会资本参与。

三是运用多种方法让渡给市场更多发展空间。政府要明确自身定位，把原来属于市场去做的事归位给市场，更多通过政策支持来引导市场发育壮大，以承担部分政府职能。如在公共产品和公共服务提供方面，政府要大量通过购买服务引入社会组织来提供相应服务；在产业引导方面，政府产业投资基金重点应向中小微企业倾斜，通过发放创新券来激发企业创新动力；在基础设施建设领域，政府可以通过PPP模式吸引社会民间资本参与投资建设与经营管理。

2、结合城市特点进一步推进机构改革。随着社会主义市场经济体制建设不断深入，政府职能转变也需不断跟进，着力构建符合市场经济机制的服务型政府，提升现代政府治理能力。围绕政府职能转变，上海要加大减政放权力度，同时完善相关制度机制并且提高行政效能。主要是运用全新方法包括整合机构、整合流程环节以深化行政审批制度改革，要向社会放权，政府与社会建立良好合作的关系，并且理顺市区关系，扩大区县的自主权和发展权。

3、加强政府事中、事后监管能力。从政府、市场、社会等综合因素考虑,构建顶层制度安排,形成与政府行政管理体制、国资国企、社会治理、生态保护等其他相关改革联动推进的机制。在全市范围内确立若干监管重点领域,如市场环境建设、资源环境保护、城市规划建设等,围绕这些重点领域,在市级层面组建相应的决策协调机构,为各专业部门实行一体联动的事中、事后监管机制提供决策保障。进一步下沉管理重心,把监管职能、监管手段、监管人员等下沉到一线部门,完善一线部门的管理模式,探索建立监管职能的法定化、职业化机制。通过提升行业协会的自律自管能力、组建第三方独立监管机构等方式,将政府的部分监管职能合理分担给社会组织,同时成立政府事中、事后监管的社会化评估机制,结合信息网络的运用,形成一整套独立运行的政府事中、事后监管行为的监督机制。

4、推行政府行政行为标准化建设。围绕上海目前推进的行政权力清理工作,对行政审批、行政处罚、行政强制、行政确认、行政检查等18项行政权力,从行政行为的角度进行标准化处理。研究梳理行政行为分类体系;加快启动研究制定《上海行政行为标准总体要求》,指导全市各部门推动编制行政行为标准;研究出台《行政程序规定》,从法律上确保行政行为实施的合法性;从顾客导向、目标导向出发,探索建立顾客导向的公共服务承诺体系;每年聘请外部专业机构进行总体评估,发布《上海政府行政行为标准化建设年度报告》。

5、加快信用市场体系建设。着力推进公共信用信息服务平台建设,做实基于大数据的诚信公益平台——“上海诚信网”,拓宽信息采集渠道,增加现有数据的接口,明确各部门应该提供的公共数据,与各领域监管业务流程、监管方式相联系。加快培育征信市场体系,依托现有的上海资信有限公司、上海远东资信评估公司等多家行业内知名的评级、评估公司,鼓励形成若干家本地有影响力的混合所有制征信公司或民营征信公司,对其提供的公共信息资源,政府以购买方式纳入公益平台。建立部门大联动惩戒机制,防止部门脱责,在多部门的合力下提高对失信行为的监督,通过行业惩罚、舆论惩罚等惩戒机制,使失信行为偿付高额代价。

6、打造政府监管信息共享平台。建立全市信息共享机制,将目前公共信息资源集中的上海市信息中心、委办下属的信息中心以及设置相关职能的部门进行机构合并,整合成一家市级信息机构,统筹负责全市信息采集、整理、分析及其运用。建立实时动态监管机制,充分借鉴城市网格化管理模式,建立实时动态响应的监管平台,针对不同监管领域和事项,由牵头部门切块负责,利用监管信息平台,及时发现预警信息,实现在线协同处置与线下联动执法相结合的动态监管。

(二) 深化国资国企改革,进一步理顺政府和企业关系

1、进一步厘清国资委和国有企业的关系。推动政企进一步分开,国资委的职责要从宏观监管向微观监管转型,建立有效的事中、事后监管框架。理顺国资委和国有流动平台的关系,赋予国资委以法定机构的地位,借鉴淡马锡模式,实现所有权和经营权真正分离。理顺国资流动平台和经营性国有企业的关系,完善国资股权转让平台的功能,设计相关机制解决国资流动平台运营者只懂资本运营,欠缺对众多行业状况的把握能力的问题,提升国资流动平台的再融资能力和国有资本的配置效率。

2、大力推进混合所有制改革。树立重质量而轻规模的理念,将国资规模降到合理程度,推动国有企业更多投向公共服务类领域。加大股份制企业改革力度,大力引进社会资本,让市场力量发挥更大作用,提高国资市场化能力,通过打造公众公司实现混合所有制,进一步提升国有控股企业的上市质量。同时,建立合理的激励机制,激发活力,完善企业法人治理结构,建立职业经理人制度。

3、探索国有企业参与科技创新中心建设机制。建立国企内部创新体系,打破国资的所有制边界,与其他社会资本共同建立市场化的企业创新体系。建立更加适应科技创新的国资监管模式,完善国资在创新领域的投入和退出机制,借鉴深圳经验,国资不能与民争利,而是更多通过无偿或低息方式扶持中小微企业成长,一旦企业壮大则适时退出。

(三) 加强科技体制改革,着力破除制约科技创新的体制机制障碍

1、完善科技人才考核评价和培养机制。一是改变当前的科研投入机制和科研人员考核评价机制。提高科研机构中稳定性支持经费的比例，鼓励科研人员把主要精力放在科研成果的质量和 innovation，经过长期积累、在研究过程中不断试错等方式对重大科学问题开展脚踏实地的研究。完善高校和科研院所科研人员的代表性成果评价机制，将科技成果转化等创新效益指标作为职称评定的重要参考，研究将科技成果转化岗位的高级职称指标单列。

二是改变人才教育和培养的标准化模式。树立“因材施教”的理念，培养多元化人才，推进教育质量的评价制度和人才评价制度的进一步改革，让教育评价更加适合各种人才培养和各类型、多层次、多样化人才培养的要求。改变社会对人才的评价理念，不再采取唯学历、唯分数的方式。打造良好的培养人才的社会环境，促进各级各类人才的涌现。

三是完善成果转化收益分配机制。鼓励科研人员创新创业。高等学校科技成果转化所获收益可按不少于 70%的比例，用于对科技成果完成人和为科技成果转化做出重要贡献的人员进行奖励，支持高等学校科学研究、成果转化和教育教学工作。鼓励高校和科研院所科研人员兼职创业，鼓励科研成果入股，允许科研人员拥有双重身份，既是教授又是企业家。提高科技成果转化率。四是建立高校创业假期制度。支持在校学生休学创办科技型企业，创业时间可视为参加实践教育的时间，并根据学校实际计入相关实践学分。支持高等学校拥有科技成果的科技人员离岗创业，高等学校可在一定期限内保留其原有身份和职称。

2、加快科技成果转化。一是建立新型技术转移体系。发挥市场在技术转移各个环节中的配置作用，建立技术转移机构、技术产权交易机构、技术中介服务机构、创业投资引导机构等组成的技术交易体系，激发源头创新与市场创新两大活力，实现从技术成果向技术资本的转化。整合、拓展现有的技术产权交易机构，创新市场交易机制，探索建立集科技成果、商业模式、技术设备等创新要素于一体的市场交易体系。支持建立技术经纪、知识产权、创业孵化、风险投资等各类创新服务机构的信息咨询平台。

二是发展混合所有制孵化器。培育科技创新型企业。大力发展混合所有制孵化器，吸引外部资本，社会机构、风险投资机构等都可以向孵化器投资并占有股份，按照商业公司的模式运作，带入创业指导、风险投资、市场应用、产业链整合等功能。探索孵化器模式创新，探索由成功的创业者主导孵化新创企业，融合风险投资、多元化控股集团和孵化器与加速器的功能，在传统的孵化功能上重点提供企业发展战略、品牌经营和公司治理结构方面的支持。

三是加强知识产权运用和保护，健全技术创新激励机制。借鉴美国《拜杜法案》，对知识产权法律制度修改和完善。《拜杜法案》的核心在于规定由政府经费所支持获得的发明专利，原则上归发明者所在的研究机构所有，并且给发明人奖励，以此推动中小企业、大学和科研机构的技术创新，将政府财政支持和帮助下完成的发明和发现从实验室里解放出来。

3、完善科技创新投入。一是科研投入方面。打破行政主导和部门分割，建立主要由市场决定技术创新项目和经费分配、评价成果的机制。发挥市场对各类创新要素配置的导向作用，通过市场价格、供求信息引导技术创新项目和经费分配向研发效率最高、研发成本最低、研发效益最好、成果转化最快的领域、环节、团队流动和配置，推动高素质研发人员和团队向能发挥创造性潜能的项目集中，促进科技成果转化。整合科技规划和资源，完善政府对基础性、战略性、前沿性科学研究和共性技术研究的支持机制。

二是风险投资方面。大力发展天使投资，完善对初创中小微科技企业的支持体系，天使投资不仅为创新活动提供最初的资金支持，更重要的价值是在于天使投资人用自己的钱，组织动员社会最专业的力量评估创新活动的方向和价值。通过充分发挥市场机制的作用，在相对完善的市场环境下，通过一大批科技创新中小微企业的“试错性”发展逐步找到科技创新的正确方向。

4、发展新型研发机构。打破传统发展理念的束缚，发展具有“四个混合”的新型研发组织。一是举办主体混合。由大学、科研院所、企业、政府、个人等不同类型的主体参与，引发发展理念和发展模式的碰撞，在市场的平台上不断融合，迸发活力。

二是机构性质混合。根据市场需求和创新规律,发展企业化、资本化、事业化等不同类型的研发机构,创新组织体系。

三是功能定位混合。在研发组织内部形成覆盖创新链、产业链和资金链的不同功能,打造完整的创新生态系统。

四是人员结构混合。不但要拥有一批顶尖的研发人员,同时也要配备市场能力突出的经营人才,甚至在内部通过“旋转门”的机制,让科研人员和经营人才自由转换。同时,围绕上海新兴产业的技术路线、发展目标,通过推动传统研究机构新设研发组织,引进国内外专业研发集团,鼓励企业与科研院所、大学等设立研发组织等方式,在存量的研发体系外形成新的研究力量,通过增量的创新带动存量的转型。

(四) 推动自贸试验区制度创新,着力形成适应开放创新的政府管理体制

1、扩大投资领域对外开放。一是进一步扩大市场准入范围。进一步扩大服务业和制造业领域开放,缩减外商投资产业的限制类条目,进一步放开外资股比限制等,研究云计算和互联网数据中心等领域对外开放的可行性。探索研究在育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等领域外资准入限制放开的准入条件、制度设置、风险防控、实施细则、配套政策等。推动设立准入向业务准入延伸,进一步减少行政审批,推进许可证、牌照资质等改革,如区内银行的重要业务牌照等,进一步完善行政审批事项的“权力清单”,列出覆盖企业全生命周期的公开透明、清晰、可预期的行政权力清单,把确需审批或完成相关程序的事项一口明示。探索行政审批“一口式”审批,简化审批流程、缩短审批时间,促进投资和服务贸易便利化。

二是完善负面清单。缩短简化负面清单,借鉴国外经验,将现有负面清单进行调整优化,减少股权比例限制和业务经营限制。在内容上扩大服务业试点开放,对投资程序方面的内容和表述给予更加明确的规范,进一步提高负面清单的透明度。积极探索调整产业分类,进一步对接国际通行的产业分类标准。对接中美、中欧 BIT 谈判,先行试验国家拟取消的不符措施事项。

三是完善境外投资管理制度配套。进一步优化境外投资流程,建立跨部门共享信息监测平台、企业境外投资年度报告、跨境投资统计监测系统事后监管制度。适应多种境外投资模式需求,搭建集融资、保险、法律、咨询、会计、信息等功能的境外投资服务促进平台。

2、创新贸易监管制度。一是深化国际贸易单一窗口建设。融合海关、检验检疫、海事、出入境边检、港务等多种服务功能,整合口岸监管资源,加强通关协作,进一步推动海关和检验检疫、税务、口岸等各部门的信息、数据、辅助系统共用共享,实现贸易和运输企业通过一点接入一个信息平台、实现一次性递交满足监管部门要求的标准化单证和电子信息,监管部门处理状态或结果通过单一平台反馈给申报人,流程更加简化,接轨国际惯例,促进贸易便利化。探索长三角区域的国际贸易“单一窗口”,推动长江经济带通关一体化。

二是推进贸易监管方式创新。创新“一线放开、二线安全高效管住、区内自由”监管制度,以促进贸易便利化为核心,探索以货物状态分类监管为导向的货物贸易监管方式,进一步扩大贸易监管的试点范围,如“先入区、后报关”、“分送集报、自行运输”、“即时进出、集中申报”以及自动审放、自主报税、联网监管、优化查验等;同时,为促进区内服务贸易的发展,积极探索适合服务贸易发展的贸易监管方式。推进依据诚信体系的分类监管,根据企业的诚信情况给予相应的监管服务措施,推动更多资信高、内部控制体系健全、诚信守法的企业加入试点。

3、推进政府管理体制改革。一是进一步完善事中事后监管的基本制度。实施综合监管、分类监管、动态监管,建立安全审查机制、反垄断审查机制、企业年度报告公示制度、信用管理体系、综合执法体系和部门监管信息共享机制,提高政府服务管理透明度,逐步引导企业自律和社会他律,推动政府简政放权,提高行政效率,降低行政成本。

二是建立制度创新协同推进机制。建立跨部门的沟通交流平台,对涉及多部门的改革事项进行联动协调,加强部门政策创

新的联动性、协同性、配套性，特别是对新开放跨界领域探索建立标准统一、流程优化、高效便捷的联合监管机制。

三是完善区域一体监管制度。完善自贸试验区四个海关特殊监管区域的统筹监管机制、监管模式和实际操作流程，建立统一的海关监管机构。积极探索与区外海关特殊监管区域的监管联动。

4、推进金融制度改革。一是人民币资本项目可兑换方面。主要包括自由贸易账户外币业务启动、自由贸易账户功能拓展、双向跨境证券投资等。推进自由贸易账户的人民币业务和外币业务开放，最终实现本外币一体化的自由贸易账户体系。争取启动“自贸试验区合格的个人境外投资试点”（QDII2），包括移民投资、房地产投资、境外证券投资和境外实业投资等。进一步提高个人换汇额度。

二是扩大人民币跨境使用方面。进一步完善人民币回流机制，同时争取发债的资金一定额度用于国内其他城市的业务开展。

三是金融业对内对外开放方面。争取设立更多具有业务特色和独特商业模式的民营银行等，争取在合资证券公司中外资持股比例（目前上限是49%）方面有所突破。

5、推进法制建设。研究制定相关法律法规，梳理自贸试验区改革试验过程中与相关法律法规有矛盾或不衔接的问题，为国家下一步制定或修订相关法律法规提供依据。根据自贸试验区制度创新深化要求，适时研究制订或修订一批法律法规，如服务贸易、知识产权、仲裁制度、权益保护、诚信体系及新兴业务相关的法律法规，加强地方立法、地方管理规定上升为地方立法、地级市可以进行地方立法，完善自贸试验区基础的制度保障。